

A Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios de Acaraú-CE e Marco-CE.

Maria Isabele Duarte de Souza

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE

Francisca Rejane Bezerra Andrade

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo - USP

Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) - UECE

Resumo

Este artigo é parte da dissertação de mestrado que analisou as gestões da Política Pública de Assistência Social nos municípios de Acaraú-CE e Marco-CE, na perspectiva de ampliação da cidadania através da conquista dos direitos sociais, a partir da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como analisar essas gestões municipais desta política em consonância com o Sistema Único de Assistência Social e com a Política Nacional de Assistência Social, com o intuito de compreender a sua execução nos municípios pesquisados. Contudo, mesmo com todo o avanço democrático que o Sistema Único de Assistência Social representa para a realidade da Política Pública de Assistência Social nos municípios, ainda é intenso o projeto conservador que, representado pelo assistencialismo e pelas relações pessoais e de poder, mantém na realidade local traços marcantes de um passado ainda muito presente e que aliado ao projeto neoliberal de características profundamente redutoras do Estado e dos direitos sociais impedem a total efetivação do projeto democratizador encampado pelo SUAS. Percebe-se ainda que o trabalho realizado em ambos os municípios encontra-se no rumo de adequação ao que preconiza a Política de Assistência Social, entretanto há muito a ser feito, muitos caminhos a trilhar, em especial por parte dos gestores municipais, bem como do efetivo comprometimento dos trabalhadores do SUAS, para que assim esta política pública seja realmente qualificada em atender as demandas dos usuários/cidadãos.

Palavras-chave: Estado, Políticas Públicas, Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social.

Abstract

This article is part of the master's thesis that analyzed the Social Policy Public Administration in the municipalities of Acaraú-CE and Marco-CE, with a view to increasing citizenship through the achievement of social rights, from the execution of services, programs, socio-welfare projects and benefits, as well as to analyze these municipal management of this policy in accordance with the Single Social Assistance System and the National Social Assistance Policy, in order to understand its execution in the cities surveyed. However, even with all the democratic advances that the Single System of Social Assistance represents for the reality of the Public Policy of Social Assistance in the municipalities, the conservative project that, represented by the assistance and personal relationships and of power, is still very intense. local traces of a past still very present and that allied to the neoliberal project of deeply reducing characteristics of the State and of the social rights prevent the full realization of the democratizing project dominated by SUAS. It is also perceived that the work carried out in both municipalities is in the direction of adaptation to the one that the Social Assistance Policy advocates, however much there is to be done, many ways to be followed, especially by the municipal managers, as well as of the effective commitment of SUAS workers, so that this public policy is truly qualified to meet the demands of users/citizens.

Key words: State, Public Policies, Social Assistance, Unique System of Social Assistance.

Introdução

A Política Pública de Assistência Social vem se consolidando como direito social desde a Constituição Federal de 1988 e juntamente com a saúde e a previdência social constitui o tripé da seguridade social, entendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade civil.

A assistência social enquanto política pública no Brasil perpassou por um rico processo histórico de construções, reconstruções, teorizações, fragmentações até chegarmos aos dias atuais, em que vivemos também momentos de avanços e mudanças bastante significativas para a Política Pública de Assistência Social em nosso país, fato este sentido e vivenciado em todos os municípios através do processo de implantação, implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Verificamos muitos avanços na Política Pública de Assistência Social, porém há uma longa caminhada para a efetivação e universalização de acesso aos direitos pelos demandatários da assistência social, pois ainda percebe-se que as políticas sociais se caracterizam por sua pouca efetividade e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes. No caso da assistência social esses aspectos são mais graves, por seu cunho histórico baseado no clientelismo, apadrinhamento, benemerência, o que acabou por caracterizar a Assistência Social como não política, sempre renegada e colocada em segundo plano no conjunto das políticas públicas.

Em sua trajetória histórica, a Assistência Social vem sendo concebida como mérito individual, sob a perspectiva das sobras, distante da concepção de política pública, garantidora de direitos, tendo como consequência o desenvolvimento de políticas sociais compensatórias, residuais, que atendem apenas situações emergenciais.

Considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se insere a Política Pública de Assistência Social é necessário compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação.

A Assistência Social apresenta-se como “campo de direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública de direito dos que dela necessitarem” (YASBEK, 1995, p. 7), o que sem dúvida alguma se apresenta como um grande avanço no que se refere ao trânsito que se faz do assistencialismo clientelista para o campo da política pública, enquanto responsabilidade do Estado, que passa a ser um campo de defesa e atenção aos interessados dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

A Política de Assistência Social é concebida como Política Pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 (Capítulo II, artigos 194 a 204) e pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1993, trazendo um campo novo onde juntou-se a Previdência Social e Saúde na composição da Seguridade Social e da Proteção Social Pública.

Vale ressaltar que através da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, um novo conceito e modelo de Assistência Social passou a vigorar no país, colocada como direito de cidadania, com vistas a atender as necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social. Vale destacar que a LOAS foi concebida em 1993 e passou por algumas alterações em 2012 para se adequar a nova realidade da Assistência Social a partir do Sistema Único de Assistência Social, a fim de propor uma regulamentação de forma mais clara e condizente com a realidade atual.

Portanto, temos vivenciado, na perspectiva de gestão da Política Pública de Assistência Social, a proposta do Sistema Único de Assistência Social, como nova forma de efetivação da política de proteção social, suas possibilidades e limites considerando o contexto histórico da Assistência Social brasileira.

Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social representa a construção coletiva do redesenho da política, com a finalidade de implantar o Sistema Único de Assistência Social através de um modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política Pública de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, bem como nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Apresenta como eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização política administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular, cidadão-usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

Partindo dessa perspectiva, da construção do Sistema Único de Assistência Social, vislumbramos o estudo *in loco* nos municípios que são objetos desta pesquisa, quais sejam: Acaraú-CE e Marco-CE, ambos localizam-se na mesorregião do Noroeste Cearense e na microrregião do Litoral de Acaraú e Camocim, conhecido por Vale do Acaraú.

A presente pesquisa parte de algumas reflexões: como a Assistência Social, enquanto política pública de direitos, consolidada a partir da Constituição Federal de 1988 vem sendo executada nos Municípios de Acaraú e Marco? Como os atores sociais percebem os serviços prestados à população demandatária da Política Pública de Assistência Social? Como esses atores sociais se percebem enquanto partícipes desse processo de construção e de

consolidação desta política em seus municípios? Portanto, buscou-se conhecer a realidade dos municípios estudados com relação aos questionamentos propostos, tendo em vista analisar a execução da Política Pública de Assistência Social nos Municípios de Acaraú-CE e Marco-CE.

1 Aspectos Metodológicos

Para tanto, no sentido de construir a dissertação, trilhamos alguns caminhos necessários à pesquisa, que caracteriza-se por seu cunho qualitativo, por abranger o entendimento social, que tem como objeto de estudo situações complexas ou bastante particulares.

Buscou-se a compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos gestores, coordenadores e técnicos municipais de Assistência Social dos municípios elencados para a construção desse trabalho de pesquisa social.

Ao se considerar a especificidade da temática, o método de análise utilizado é o dialético, pois segundo Gil (1999) fornece as bases para a interpretação dinâmica e totalizante da realidade, através da unidade dos opostos, ou seja, todos os objetos e fenômenos apresentam aspectos contraditórios, bem como estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, sociais, culturais, etc.

A presente pesquisa buscou delimitar a análise teórica a partir da escolha das categorias seguintes categorias: pobreza, desigualdade social, Estado, Políticas Públicas, Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social, elencadas numa vertente de aprofundamento bibliográfico, tendo em vista que ela fornece subsídios tanto para se definir melhor o problema quanto para elaborar o planejamento do trabalho, o que definitivamente direcionou o olhar da temática em questão diante da amplitude de conhecimento adquirido através dos autores estudados.

Também foi de grande valia as descrições feitas a partir das concepções construídas pelos gestores públicos de assistência social, bem como dos profissionais que atuam na execução desta política nos municípios pesquisados, tendo em vista que “as coisas não são analisadas na qualidade de objetos fixos, mas em movimento: nenhuma coisa está ‘acabada’, encontrando-se sempre em via de se transformar, desenvolver; o fim de um processo é sempre o começo de outro” (MARCONI, LAKATOS, 2009. p. 83).

Vale ressaltar ainda que a pesquisa foi realizada através de fontes oriundas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mais especificamente de dados do

Relatório de Informações Sociais, bem como através da história de cada município e principalmente do trato pessoal com os gestores públicos, coordenadores e técnicos de Assistência Social através de entrevista semiestruturada.

No momento da entrevista foram abordados os seguintes atores sociais: dois gestores municipais de Assistência Social, dois gestores do Programa Bolsa Família, quatro coordenadores de Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, dois coordenadores dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, quatro assistentes sociais dos Centros de Referência de Assistência Social e dois dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social. Perfazendo um total de dezesseis entrevistados, em número igual nos municípios estudados, ou seja, oito no município de Acaraú e oito no município de Marco.

Trata-se de um grupo predominantemente feminino, pois dentre os dezesseis entrevistados apenas dois são do sexo masculino. Constatou-se que em nenhum dos municípios estudados existe algum gestor com formação na área específica de serviço social, porém possuem experiências anteriores na área de Assistência Social.

Ressaltamos que tais entrevistas compõem o terceiro capítulo desta dissertação, onde se apresenta a pesquisa de campo, junto aos atores sociais elencados nos municípios estudados, ou seja, Acaraú e Marco a partir de uma análise da Gestão do Sistema Único de Assistência Social, especialmente sobre as gestões dos serviços, programas, projetos e benefícios sociassistenciais, tendo como aporte a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

No primeiro capítulo da dissertação, abordamos os conceitos sobre pobreza, desigualdade social e políticas públicas buscando adensar os conteúdos trabalhados a fim de melhor compreender como a pobreza, principal geradora das desigualdades sociais, parece ser mola propulsora de políticas sociais elencadas por parte do Estado como possibilidade de minimização dos danos que tem reflexo direto nas relações sociais e na condição de vida da sociedade e, de que forma tais políticas, especialmente as de cunho social, vem perpassando o processo histórico de tantas desigualdades sociais e econômicas.

Os direitos sociais, cidadania e Assistência Social são temas trabalhados no segundo capítulo, onde reiteramos as condições de elegibilidade da vida em sociedade a partir da efetivação dos direitos sociais com vistas à cidadania, enfocando a Política Pública de Assistência Social, como capacidade governamental em dar respostas às demandas socialmente postas, tendo em vista a conquista e ampliação da cidadania a partir da garantia dos direitos sociais.

Esse processo de investigação trouxe algumas considerações importantes no que tange a plena execução da Política Pública de Assistência Social nos municípios pesquisados, percebida como bastante fragilizada em diversos aspectos, os quais precisam ser observados pelos gestores municipais de Assistência Social, coordenadores e técnicos que trabalham na sua execução e são responsáveis diretos pelo seu bom funcionamento.

2 SUAS – Construindo a Política Pública de Assistência Social

A Assistência Social apresenta-se como “campo de direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem” (YAZBEK, 2008, p. 3), o que sem dúvida alguma apresenta-se como um grande avanço no que se refere ao trânsito que se faz do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social, enquanto política de Estado, que passa a ser um campo de defesa e atenção dos interessados dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Vale ressaltar ainda que através da Lei Orgânica de Assistência Social novos conceitos e novos modelos de assistência social passaram a vigorar no país, sendo esta colocada como direito de cidadania, com vistas a atender às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social.

Entretanto, após quase 20 anos de LOAS, foi preciso retomar conceitualmente princípios e diretrizes contidos em diversos documentos que regulam a política de assistência social, principalmente, “pensar na estruturação de elementos de gestão que impliquem a materialização desses elementos” (COUTO, 2009, p. 205), especialmente sobre

o tratamento no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” tem uma larga aceitação como elementos de mediação (COUTO, 2009, p. 205).

Foi necessário operacionalizar as ações socioassistenciais, como: serviços, benefícios, projetos e programas, bem como o funcionamento do controle social, a garantia do cofinanciamento pelos três entes federados e autonomia de gestão descentralizada e participativa, especialmente pelos municípios brasileiros, para que a assistência social de fato ganhasse aspecto de política pública de direito, com a intenção de promover e implementar o processo de descentralização da Política de Assistência Social, fato este que vem tomando forma através do Sistema Único de Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social representa a construção coletiva do redesenho da política com a finalidade de implantar o Sistema Único de Assistência Social, através

de um modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais.

Segundo a Política Nacional da Assistência Social, os serviços, programas, projetos e benefícios, têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico operativa e políticas, da União, Estado, Municípios e Distrito Federal, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo de sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Apresenta como eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político administrativa e territorialização; novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular, cidadão-usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

Marcada, portanto, pelo cunho civilizatório presente na consagração de direitos sociais, o que vai exigir que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, a LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais e com a participação da população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outro parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia (COUTO *et al.* 2010, p. 34).

Esse sistema de gestão quando trata do funcionamento da assistência social, envolve uma gama de serviços, benefícios, projetos e programas socioassistenciais, que passaram e vem passando por algumas reformulações, conceituações, novas formatações. Como veri-

ficamos no documento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, que de acordo com a Política Nacional de Assistência Social organiza a assistência social por níveis de complexidade, e vai além, pois dentro de cada nível são previstas as seguintes tipificações:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - abrigo institucional;
 - Casa-Lar;
 - Casa de Passagem;
 - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Nessa perspectiva, percebemos uma nova relação entre serviços, benefícios, programas e projetos, com ações mais articuladas, frente às demandas socialmente postas nos territórios dos municípios, onde está a população efetiva e potencial da assistência social.

Enfim, estamos em processo de construção e no que se apresenta atualmente vemos possibilidades maiores de acesso da população ao requerer os seus direitos sociais, bem como na própria conscientização dos direitos que possui, mesmo que ainda exista o aspecto tutelar da política, onde segundo Sposati (2007, p. 436) “a assistência social é colocada no âmbito da filantropia de patronos, eclesiais ou leigos, empresários ou benfeitores.”

No que diz respeito a nova relação entre Estado e Sociedade Civil, sugerido na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), como eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que na concepção de Sitcovsky (2010) vem ganhando notoriedade através da construção de uma rede socioassistencial erguida sob a necessi-

dade prático-operativa de estabelecer parcerias com instituições da sociedade civil como forma de garantir o funcionamento e a prestação dos serviços públicos, “[...] é constituída por cidadãos individualmente, por empresa, organizações do terceiro setor, ponderados pelo poder que derivam do seu capital, de sua capacidade de representação e de seu conhecimento técnico e organizacional” (PEREIRA, 1999, p.102).

Portanto, as novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil com primazia da responsabilidade do Estado e Sociedade Civil em cada esfera de governo na condução da política e com a participação da sociedade civil como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e no controle social da Política fica comprometida pela ideia de descentralização, de financiamento das políticas com base no focal, na emergência e no compensatório, do mercado, da concorrência como instrumento de controle (LAJÚS, 2009, p. 174)

Outro aspecto importante refere-se ao controle social, um grande desafio na implementação e consolidação da Política Pública de Assistência Social sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, visto que a participação popular ainda apresenta-se fragilizada e inóspita, pois é necessário a criação de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil nos conselhos, em especial dos usuários da política pública de assistência social, enquanto sujeitos de direitos e não apenas como cidadão consumidor de serviços sociais. A sociedade civil organizada, os usuários, os gestores públicos de assistência social e os profissionais da área esperam que

a Política de Assistência Social ao ter como referência um Estado capaz de garantir a proteção social, passa a ter de enfrentar grandes desafios que vão desde romper com a cultura do assistencialismo, baseado no favor até a necessidade de contribuir na construção de uma sociedade civil capaz de resistir e constituir-se enquanto possibilidade, na correlação de forças entre Estado, Mercado e Sociedade Civil (aqui referida a população excluída de usufruir dos bens e serviços produzidos coletivamente), realizar o controle social necessário a garantia e efetivação dos direitos (LAJÚS, 2009, P. 173).

Também prima-se por uma política de recursos humanos que qualifique os profissionais que executam a Política Pública de Assistência Social visando a maior capacidade de gestão, qualidade na prestação dos serviços e atendimento ao usuário da assistência social.

E que acima de tudo, proporcione maior valorização dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, que em sua grande maioria possui vínculos precários de trabalho, pouca formação para a execução do trabalho, poucas condições de trabalho e salários que ficam aquém das demais políticas públicas.

Ao sinalizar tais questões, percebemos que a Política Pública de Assistência Social vem perpassando por grandes desafios para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, onde esforços municipais, estaduais e do Governo Federal são requeridos, bem como esforços dos trabalhadores que atuam efetivamente na construção dessa política, em especial por parte da categoria dos assistentes sociais, que contribuíram inclusive no processo de idealização desse sistema.

Na pesquisa, enfatizamos como essa política vem sendo gestada nos municípios de Acaraú e Marco, partindo das concepções teóricas para o que envolve a prática cotidiana, a fim de perceber um pouco dessa construção que vem se dando em todos os municípios brasileiros.

3 A Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios de Acaraú e Marco.

São muitos os desafios que se impõem aos gestores da Política Pública de Assistência Social: responder às novas configurações da nova política que vai gradativamente se tornando mais complexa, chegando a implantação de um regime próprio de gestão, o Sistema Único de Assistência Social, bem como da Política Nacional de Assistência Social que

trazem novas diretrizes, regras, fluxos e procedimentos à implantação da assistência social no país, e apontam para uma urgente adequação nos seus arranjos institucionais e sistemas de gestão, com relevantes desafios e requisitos a sua efetivação como política pública de garantia de direitos de cidadania (MDS, 2008, p. 13).

A Política Nacional de Assistência Social retoma a descentralização e democratização do país, aperfeiçoando o debate nos três níveis de governo, no intuito de efetivação da Gestão do Sistema Único de Assistência Social, diante da complexidade e multidi-

dimensionalidade das demandas trazidas pela situação de pobreza, disparidades regionais e desigualdade social, bem como o intuito de fortalecer ações continuadas que devem ser trabalhadas intersetorialmente com as demais políticas, e com a participação efetiva da sociedade civil, através de planejamento, monitoramento e avaliação como instrumentos fundamentais a uma gestão estratégica e à qualidade dos serviços ofertados à população.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social os municípios se subdividem da seguinte forma: um município de médio porte, trata-se de Acaraú e o outro de pequeno porte II, trata-se de Marco. Vale salientar que o município de Acaraú está em Gestão Plena e Marco encontra-se Gestão Básica do Sistema Único de Assistência Social.

Os municípios possuem cofinanciamento do governo federal, que é de fato o recurso que sustenta efetivamente os programas socioassistenciais, já que pouco se percebeu alguma iniciativa específica do município na execução dos programas, projetos e serviços ou em atender a alguma clientela ou grupo além do que preconiza a Política Nacional de Assistência Social e mais especificamente a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Vale ressaltar que o cofinanciamento estadual ainda é bastante tímido se considerados os recursos repassados aos municípios em nível federal.

O município de Acaraú, para a estrutura do Sistema Único de Assistência Social conta com uma Secretaria Municipal de Assistência Social, localizada à Rua Coronel Sales, s/nº no Centro, mais precisamente no andar superior da Agência do Banco do Brasil, e por funcionar neste local não possui acessibilidade adequada para pessoas com deficiência, pessoas idosas, gestantes ou pessoas com mobilidade reduzida. No contexto da Política Pública de Assistência Social, funcionam nesse espaço: gabinete da secretária municipal de assistência social, coordenação do cadastro único/bolsa família, coordenação de proteção social básica, coordenação de proteção social especial, coordenação dos benefícios eventuais, recepção, copa/cozinha e banheiros para funcionários e usuários. Também nesse espaço funcionam: posto de atendimento do Sistema Nacional de Emprego – SINE, setor de habitação, Junta Militar, setor de emissão de documentos e uma sala de reuniões utilizada para diversos eventos dos conselhos municipais e das diversas secretarias de governo.

Existem ainda espaços outros destinados ao funcionamento dos diversos serviços: Centro de Referência de Assistência Social Sede, localizado à Rua Santo Antônio, nº 1178 no centro da cidade, o outro CRAS localiza-se na periferia da zona urbana, distante do centro da cidade aproximadamente três quilômetros, na Rua João Monteiro de Melo, nº 720, Sítio Buriti; o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, funciona na Rua Capital Diogo Lopes, nº 346, centro da cidade; a unidade de acolhimento institucional Abrigo Nossa Senhora da Conceição, funciona na Rua Coronel Sales, s/nº, centro, onde funcionava o antigo Centro Social Urbano – CSU.

As estruturas para os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no município de Marco são equivalentes aos do município de Acaraú, porém a sede da secre-

taria municipal é bem menor, nela temos: sala da gestão onde ficam as Assistentes Sociais que trabalham na gestão e na habitação, duas salas de atendimento do cadastro único/ bolsa família, recepção e banheiros para funcionários e usuários; Centro de Referência de Assistência Social – CRAS funciona no centro do município, localizado à Rua Presidente Médice, s/nº, o outro CRAS funciona no Distrito de Triângulo de Marco que dista sete quilômetros da sede do município; o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS localiza-se na Rua Deputado Murilo Aguiar, s/nº, centro. Neste município contamos ainda com uma brinquedoteca e um polo de convivência social.

Para a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, os municípios possuem o financiamento através de repasses de recursos do Governo Federal via Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, que recebe ainda recursos do Governo Estadual através do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS.

Ainda para a execução da Política Pública de Assistência Social, temos o controle social que deve ser exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, que em ambos os municípios se apresenta bastante fragilizado, tendo em vista que, apesar de reuniões previstas mensalmente, estas só acontecem quando é necessário apreciar e aprovar alguma situação solicitada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Estado do Ceará – STDS, como por exemplo: prestação de contas através do demonstrativo físico e financeiro, expansão de serviços ou reprogramação de saldos, e etc.

Sabendo que são condições necessárias à execução do Sistema Único de Assistência Social o Controle Social, Plano Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, podemos considerar que ambos os municípios se encontram em situação regular, pois possuem os Conselhos Municipais de Assistência Social, porém funcionam de maneira precária, sem reuniões sistemáticas, sem espaço de funcionamento exclusivo. Nos dois municípios não existe Plano Municipal Anual de Assistência Social, existe apenas o Plano Plurianual – PPA, que é um planejamento que envolve todas as políticas setoriais, não sendo instrumento específico e exclusivamente pensado para a Política Pública de Assistência Social e por fim o Fundo Municipal de Assistência Social que está de acordo com as normatizações requeridas para os cofinanciamentos dos três entes federados.

Percebemos a partir das entrevistas realizadas, o envolvimento das secretárias com a Política Pública de Assistência Social, bem como o forte envolvimento político-partidário, até pela condição em que a maioria dos gestores ocupa um cargo de secretário de governo, considerado mesmo um cargo de confiança pessoal do gestor municipal.

Possivelmente essa aproximação com o gestor municipal, ou seja, com o prefeito do município, poderia ser uma facilidade para a boa execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, porém percebe-se uma grande fragilidade, e mesmo um

descaso no sentido de não tratarem a Política Pública de Assistência Social enquanto prioridade, pois as gestoras municipais parecem muito coniventes com os mandos e desmandos político-partidários, inclusive através de concessões que deveriam ser garantidas como direitos dos cidadãos e não como um favor, ou mesmo para a garantia de votos, especialmente em períodos eleitorais quando essas questões parecem mais evidentes.

Percebe-se que tais questões vêm sendo naturalizadas no fazer cotidiano da execução dessa política pública, seja pelos prefeitos, secretários municipais de assistência social, demais secretários, técnicos, equipe de apoio e notadamente pelos demandatários da assistência social, que pela carência e necessidade de tudo que lhes falta acabam por reforçar essa prática clientelista.

A coordenação do Cadastro Único/Programa Bolsa Família funciona na Secretaria Municipal de Assistência Social dos municípios pesquisados e contam com um gestor, uma assistente social, cadastradores e equipe de apoio. Nesse aspecto os municípios encontram-se dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

A partir do cadastro único as famílias poderão ter acesso a vários serviços, programas, projetos e benefícios governamentais, dentre eles e o mais importante está o Programa Bolsa Família, que “é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país” (MDS, 2014).

O Cadastro Único/Programa Bolsa Família não deve se restringir a uma mera transferência de renda àquelas pessoas/famílias que encontram-se no perfil requerido pelo Programa, deve-se, dentre outros aspectos, realizadas o acompanhamento sistemático às famílias beneficiárias, dando-lhes condições de empoderamento para que não fiquem sujeitos ou mesmo reféns desse subsídio financeiro, buscando através de ações diversas a autonomia dos indivíduos e famílias, bem como o melhor acesso destes às diversas políticas públicas existentes.

Na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, os serviços de proteção social básica são executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e em outras unidades públicas de assistência social e, de forma indireta em entidades e organizações que prestam serviços socioassistenciais em áreas de abrangência territorial dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS (PNAS, 2005, p. 35).

Vale ressaltar que de acordo com a Política Nacional de Assistência Social, cabe à gestão municipal estruturar a gestão do Sistema Único de Assistência Social de forma que os Centros de Referência de Assistência Social realizem a proteção social básica, seguindo os parâmetros nacionais, porém adequados às necessidades locais, na lógica da gestão local, da participação no território, envolvendo ações promotoras de sociabilidade, de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e principalmente na garantia dos direitos socioassistenciais.

Nesse sentido, nos municípios os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS devem atuar como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social, sendo responsáveis pela oferta e organização dos serviços da proteção social básica nas áreas de vulnerabilidade e/ou risco social.

Além de ofertar serviços e ações de proteção social básica, o Centro de Referência de Assistência Social exerce a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas.

Nos Centros de Referência de Assistência Social são ofertados serviços às famílias, prioritariamente aquelas cadastradas no cadastro único para programas sociais do governo federal.

O principal serviço ofertado pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, que trata-se de um trabalho de caráter continuado que visa fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso a direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. O acesso das famílias aos serviços prestados se dá de forma espontânea, por encaminhamento da rede de serviços socioassistenciais ou através dos serviços das demais políticas públicas.

Destacamos que nos municípios de Acaraú e Marco contamos com quatro Centros de Referência de Assistência Social, sendo dois em cada município. Cada CRAS constitui-se como unidade pública estatal de base territorial, que se localiza nas áreas de vulnerabilidade social delimitadas em cada município.

Ao reconhecer quão importante é a trajetória que demarcou o campo da assistência social com a criação do SUAS, deve-se também entender esse processo nos municípios, pois como expressa Braga (2011, p. 144) “há um distanciamento significativo entre a proposta idealizada e formulada, em relação à realidade com a qual deparamos nos municípios”. Ainda segundo essa autora (op. cit. p. 145) “os desafios, a crítica e os embates estão colocados na sociedade como um todo”.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, dentre outros. Os serviços de proteção social especial têm uma gestão mais complexa e compartilhada muitas vezes com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.

A proteção social especial é ainda subdividida em média e alta complexidade. São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, tais como: serviço de orientação e apoio sócio-familiar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domi-

cílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e acompanhamento de adolescentes que encontram-se em cumprimento de medidas sócio-educativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida).

Essa proteção é executada principalmente no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, enquanto unidade pública estatal responsável pelo atendimento às famílias e aos indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que ainda possuem vínculos familiares, mesmo tênues, e que se encontrem em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de violência física, sexual, psicológica, exploração sexual, negligência, uso de drogas, trabalho infantil, entre outros.

O CREAS deve articular os serviços de média complexidade e operar a referência e a contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos e movimentos sociais.

Sabe-se que o funcionamento desse equipamento público não depende exclusivamente da Gestão da Política Pública de Assistência Social, mesmo sendo esta a sua principal fonte financiadora, pois os serviços prestados pelo CREAS, perpassam por diversos setores da sociedade já que envolve algum tipo de violação de direitos contra crianças, adolescentes, mulheres, jovens, adultos e idosos, o que requer resposta imediata por parte dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos existentes nos Municípios.

4 Considerações Finais

Os estudos no âmbito da política pública de assistência social confirmam que os avanços assegurados na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, na Política Nacional de Assistência Social – PNAS e mais recentemente através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, submetem a assistência social a alguns imperativos e particularidades, tais como: a primazia da responsabilidade estatal na condução da política em cada esfera de governo e a concepção de assistência social como direito não contributivo, o que significa que se trata de uma política pública e, portanto, não pode se submeter à lógica do mercado.

Nota-se que, nos municípios pesquisados essas mudanças assumem um caráter de verdadeiro desafio se consideradas as características históricas que marcaram a assistência social: descontinuidade, pulverização e paralelismo, além de forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços, centralização, fragmentação, ausência de mecanismos de participação e de controle popular e a obscuridade entre o público e o privado na esfera da gestão governamental.

A consolidação da assistência social como política pública de proteção social requer uma análise das realidades municipais, na perspectiva de reorganização tanto de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, quanto de mecanismos de financiamento e de gestão político-institucional. Significa conhecer as situações de exclusão, risco e vulnerabilidades sociais a que são submetidos significativas parcelas da população, analisar as especificidades locais e articulá-las com as demais políticas sociais.

A assistência social se tornou algo de fundamental importância para a inclusão social no nosso País, principalmente nos municípios de pequeno e médio porte, onde a maioria de sua população sobrevive através dos programas de transferência de renda, pelo fato destas cidades não disponibilizarem de meios que gerem emprego para esta população.

Mas, para que a política pública de assistência social chegue ao cidadão que vive nestas condições é preciso que haja uma conexão entre a forma de administração pública do órgão gestor com os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS nos municípios, especialmente aqueles que atuam enquanto equipe técnica dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, bem como dos trabalhadores que atuam no Cadastro Único/Programa Bolsa Família.

Faz-se necessário um maior envolvimento dos gestores públicos, bem como dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, especialmente os assistentes sociais, para que as ações oferecidas sejam realizadas com eficiência, presteza e qualidade desde o primeiro acesso até os acompanhamentos mais complexos de indivíduos, grupos e famílias. Essa conexão deve existir desde o planejamento até a aplicação das ações previstas nas normatizações do SUAS e de acordo com a capacidade de atendimento nos municípios.

Constatamos que apesar de o município de Acaraú ter o dobro da população do município de Marco, as instituições que prestam serviços socioassistenciais são praticamente as mesmas, pois Acaraú diferencia-se apenas por possuir uma Unidade de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, tal instituição não foi alvo desta pesquisa.

As possibilidades de gestão da política pública de assistência social são as mesmas, com relação ao público alvo, bem como aos recursos destinados para a viabilização dos serviços, benefícios, programas e projetos, que são proporcionais ao contingente populacional de cada município. As dificuldades também apresentaram-se bem similares, pois quase não se percebeu nas falas dos gestores, coordenadores e técnicos algo de muito peculiar no trabalho prestado à população.

Preocupante mesmo foi o pouco conhecimento, pouco envolvimento e a pouca efetividade na atuação de todos os atores sociais, estes não dimensionam a importância da dinâmica da política pública de assistência social através do Sistema Único de Assisten-

cia Social, alguns até conseguem articular alguma definição nesse sentido, mas pelos relatos percebemos que parece que é uma coisa de cima para baixo, quando na verdade é algo que necessita ser construído por todos os trabalhadores do SUAS, dos usuários, da sociedade civil e dos agentes públicos como um todo.

Essa falta de clareza e envolvimento acaba por ter reflexos nos serviços prestados, principalmente no que remete a sua qualidade e efetividade, caindo muitas vezes no descrédito por parte dos usuários e mais gravemente dos atores sociais que deveriam ser os articuladores e até os mentores capazes de implantarem e implementarem políticas públicas, especialmente na ordem do Sistema Único de Assistência Social, em que atuam, ou deveriam atuar mais efetivamente.

Talvez a precária condição educacional em que os assistentes sociais, oriundos de uma graduação através da educação à distância deva ser considerado nessa perspectiva da fragilidade na compreensão desses atores no que se refere à política pública de assistência social, bem como no fazer profissional nos serviços. Porém não temos parâmetros suficientes para avaliar mais veemente essa questão, possivelmente isso faria jus a um estudo mais acurado, em outro momento ou por outro pesquisador que assim delimitasse o seu objeto de pesquisa.

Também percebemos os vínculos de trabalho bastante precarizados, pois nenhum dos técnicos ou coordenadores entrevistados são funcionários efetivos nos municípios, possuem contratos temporários que podem ser renovados a cada ano, fato bastante comum quando se trata da política pública de assistência social onde os gestores públicos ainda não atentaram para a importância dessa política pública que requer pessoal especializado, qualificado e com atuação de funcionário de carreira, na busca de uma política pública com mais qualidade e que de fato venha garantir o acesso à cidadania enquanto conquista de direitos sociais à população demandatária por esta política pública.

Enfim, é constitutiva a importância da pesquisa realizada, as questões levantadas, os atores sociais entrevistados que enriqueceram significativamente esse trabalho, apesar de nos ter trazido algum desconforto pelo que vem se apresentando nos municípios estudados, mas cumpre o papel de processo reflexivo e mais, traz em si novos levantamentos, novos questionamentos, novos caminhos a serem trilhados, pois a busca pelo conhecimento e a busca incessante pela compreensão da realidade deve ser permanente e ainda contribuir para a construção de uma análise científica, ficando o registro de um trabalho para ser apreciado e quem sabe seja capaz de estimular novos pesquisadores atentos a construção da política pública de assistência social.

5 Referências Bibliográficas

BRAGA, Léa Lucia Cecílio. **O trabalho de assistentes sociais nos CRAS**. In: CFESS (org.). O trabalho do/a assistente social no Suas: seminário nacional. Brasília: CFESS 2011 p. 142-154.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

_____. Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 e dispõe sobre a organização da assistência social. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/.../Lei/L12435.htm>.

_____. Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005. (Orientações Técnicas para o Centro de Referência de assistência Social). BID, 1988

_____. CAPACITASUAS. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. v. 2, Brasília, 2008

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e Assistência Social Brasileira**: uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social**: uma nova forma de gestão da assistência social. In. Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. MDS. Brasília: 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LAJÚS, Maria Luíza de Souza. **A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Cadernos do CEOM, Políticas Públicas: memórias e experiências, Santa Catarina, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. Metodologia Científica. Editora Atlas, 5ª edição, São Paulo. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. In: WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Orgs.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SITCOVSKY, Marcelo. MOTA, Ana Elizabete. MARANHÃO, Cezar Henrique. **As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional**. In: O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade. Ana Elizabete Mota (org.). 4. ed. São Paulo. Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social**. Perspectivas na Constituição, Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, n. 10, p. 435-458, 2007.

YASBEK, Maria Carmelita. **A Política Social Brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social**. In Cadernos ABONG, n. 11. São Paulo. Out. de 1995.